

Dr hab. Sławomir Wawak  
Katedra Procesu Zarządzania  
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

**Recenzja**  
**pracy doktorskiej Pana mgr. Jacka Radwana**  
**pt. *Stosowanie modelu wspólnej oceny (CAF) w urzędach jednostek***  
***samorządu terytorialnego Województwa Małopolskiego***  
**napisanej pod kierunkiem prof. dr hab. Marka Bugdola**

**1. Uwagi ogólne**

Podstawą wykonania recenzji jest uchwała Rady Dyscypliny Nauki o Zarządzaniu i Jakości Uniwersytetu Jagiellońskiego z dn. 18 listopada 2020 r.

Praca została przekazana w formie wydruku komputerowego w trwałej oprawie liczącego 366 numerowanych stron. Rozprawa zawiera: stronę tytułową, streszczenie w języku polskim i angielskim, spis treści, wprowadzenie, siedem rozdziałów, zakończenie, bibliografię (nienumerowana, objętość 38 stron), spisy rysunków i tabel. Do pracy dołączono płytę CD z czterema załącznikami. Rozdziały zatytułowano następująco:

1. Jakość w usługach publicznych.
2. Projakościowe systemy zarządzania w organizacjach publicznych.
3. Samoocena jako droga do doskonałości organizacji.
4. Wspólna metoda oceny (CAF).
5. Założenia i metodologia badań empirycznych pracy.
6. Badania empiryczne w urzędach jednostek samorządu terytorialnego Małopolski.
7. Model wspólnej oceny (CAF) w polskiej administracji publicznej.

Recenzowana rozprawa doktorska dotyczy aktualnego i ważnego problemu oceny i doskonalenia zarządzania urzędami administracji samorządowej. Model CAF jest dostępny od wielu lat, jednak wyniki jego stosowania nie są jednoznaczne. Badania pozwalają ocenić przydatność samego modelu oraz sposób jego zastosowania w urzędach.

**2. Cele, hipotezy i konstrukcja recenzowanej pracy doktorskiej**

Głównym celem dysertacji przyjętym przez Autora było udowodnienie, że Wspólna Metoda Oceny (CAF) jest skutecznym narzędziem projakościowym wspomagającym realiza-

cję celów ustawowych małopolskich jednostek samorządu terytorialnego. Cel został przyjęty w sposób jednokierunkowy. Gdyby w ramach badań wykazano, że CAF jednak nie sprawdza się, to cel nie zostałby osiągnięty. Być może lepszym rozwiązaniem byłoby sformułowanie „ocena skuteczności CAF jako narzędzia projakościowego...” i taką wersję przyjmuję w niniejszej recenzji. Natomiast od strony merytorycznej cel nie budzi wątpliwości. Autor chce sprawdzić czy CAF ułatwia jednostkom samorządu terytorialnego realizację celów dość jasno określonych w przepisach prawa.

W związku z celem pracy Autor zadał szereg pytań badawczych:

1. Czy istnieje zależność pomiędzy stosowaniem modelu CAF, a systemem zarządzania jakością wykorzystywanym w sektorze publicznym?
2. Czy zastosowanie samooceny według modelu CAF w małopolskich urzędach umożliwia diagnozę stanu tych urzędów w zakresie podejścia projakościowego oraz podjęcie działań doskonalących i benchmarkingu pomiędzy nimi?
3. Na ile model CAF umożliwia ukazanie zależności pomiędzy osiągniętymi wynikami, a wykorzystywanym potencjałem w urzędach JST?
4. Na ile model CAF wprowadza i utrzuca zasady kompleksowego zarządzania jakością w polskiej administracji samorządowej?

Część jednostek samorządu terytorialnego wdrożyła znormalizowane systemy zarządzania jakością zgodne z normą ISO 9001. Inne wdrożyły rozwiązania częściowo zgodne z normą lub określiły własne zasady bazując na przepisach prawa. Można zatem przyjąć, że każdy urząd posiada system jakości, a nawet do pewnego stopnia system zarządzania jakością. Pierwsze pytanie badawcze odnosi się zatem do istotnego aspektu relacji pomiędzy CAF a funkcjonującym systemem. Ta relacja jest niezbędna, aby CAF mógł wpłynąć na funkcjonowanie urzędu.

Drugie pytanie badawcze odnosi się do możliwości, które otwiera przez urzędami CAF. Autor wymienia tu: diagnozę urzędów w odniesieniu do jakości, podejmowanie działań doskonalących oraz benchmarking. Wszystkie wymienione kwestie są związane z CAF lub wręcz stanowią jego część. Niewątpliwie są to mechanizmy, dzięki którym CAF mógłby oddziaływać na funkcjonowanie urzędów.

Trzecie pytanie odnosi się do konstrukcji modelu CAF, który identyfikuje potencjał organizacji, a następnie odnosi go do osiągniętych wyników. Przyjmuje się, że prawidłowe funkcjonowanie systemu zarządzania jakością opartego na TQM, modelu EFQM lub CAF

powinno dać się zaobserwować poprzez ogólne wyniki działalności organizacji. Dlatego także to pytanie jest uzasadnione.

Ostatnie pytanie odnosi się do wdrażania zasad TQM w urzędach jednostek samorządu terytorialnego. Autor chce sprawdzić czy zastosowanie modelu samooceny pozostawia ślad w postaci zmiany sposobu funkcjonowania urzędów. CAF, mimo że jest modelem samooceny, posiada także funkcję planowania doskonalenia. Dlatego taka reakcja jest możliwa i warta zbadania.

W rozprawie hipotezy zostały nazwane założeniami badawczymi. Hipoteza główna stanowi, że CAF może się przyczyniać znacząco do doskonalenia funkcjonowania małopolskich urzędów, umożliwiając tym samym lepszą realizację celów ustawowych JST. Hipoteza ta jest wyraźnie powiązana z głównym celem pracy. Sugeruje ona dwa etapy weryfikacji: 1) CAF przyczynia się do doskonalenia funkcjonowania urzędów, a to 2) umożliwia lepszą realizację celów ustawowych JST. Użycie słowa „znacząco” wskazuje na potrzebę przeprowadzenia pomiaru.

Autor przyjął hipotezy pomocnicze:

1. Efekty przeprowadzenia samooceny według modelu CAF wprowadzają podejście projakościowe w JST wzmacniając równocześnie realizację celów ustawowych.
2. Stosowanie samooceny według modelu CAF umożliwia pełną diagnozę stanu urzędów JST w zakresie podejścia projakościowego oraz ułatwia podjęcie działań doskonalących, w tym dzielenie się dobrymi praktykami poprzez benchmarking.
3. Analiza wyników samoocen według Wspólnej Metody Oceny w Polsce może wskazywać na brak spójności lub współzależność pomiędzy potencjałem a wynikami osiąganymi przez urzędy JST.
4. Przeprowadzenie samooceny według modelu CAF wzmacnia stosowanie zasad Kompleksowego Zarządzania Jakością (TQM), w tym działań zgodnych z cyklem PDCA.

W pierwszej hipotezie pomocniczej wskazano, że rezultaty samooceny wprowadzają podejście projakościowe i wzmacniają realizację celów. Jak wcześniej zauważono, część urzędów posiada certyfikowane systemy zarządzania jakością. W tym przypadku trudno byłoby mówić, że podejście projakościowe zostanie dopiero wprowadzone przez CAF. Hipoteza druga nie budzi zastrzeżeń. W hipotezie trzeciej Autor wskazuje na relację między potencjałem a wynikami. Nie jest jednak jasne na czym polega założenie Autora, bowiem w treści hipotezy znalazły się dwa możliwe, ale wykluczające się stany: brak spójności oraz współzależność. Hipoteza czwarta odnosi się do powiązań między CAF a TQM i nie budzi zastrzeżeń,

choć jej weryfikacja stanowi wyzwanie. Należy podkreślić i pozytywnie ocenić wyraźny związek pomiędzy celem głównym a hipotezą główną, jak i pomiędzy pytaniami badawczymi a hipotezami szczegółowymi.

Struktura rozprawy została dostosowana do potrzeb wynikających celu, z postawionych pytań badawczych oraz hipotez. W rozdziałach od pierwszego do czwartego Autor wskazuje jak rozwijało się podejście do jakości, prezentuje specyfikę urzędów administracji publicznej, omawia różne modele samooceny oraz cele jej stosowania, a w końcu szczegółowo omawia CAF. Rozdział piąty prezentuje założenia i metodologię badań empirycznych. Następnie w rozdziale szóstym prezentowane są wyniki tych badań, a w siódmym – ocena CAF i wyników jego zastosowania w urzędach administracji publicznej.

W planie pracy występują drobne błędy, które nie mają wpływu na ocenę całej rozprawy. Wielokrotnie powtarza się tytuł podrozdziału „Wprowadzenie”. Co do zasady wprowadzenie lub wstęp powinno występować raz na początku pracy. Drugi błąd dotyczy relacji pomiędzy wymienianymi w tytułach elementami, gdzie jeden z elementów zawiera się w drugim, np. „w polskich i małopolskich urzędach”, „w światowej i europejskiej”.

### **3. Uwagi szczegółowe**

W rozdziale pierwszym, *Jakość w usługach publicznych*, Autor przedstawił rozwój podejść do jakości w kontekście świadczenia usług publicznych. Wyjaśnione zostały pojęcia związane z jakością, zarządzaniem jakością i TQM. Przegląd uwzględnia zarówno starsze, jak i nowe podejścia. W ostatnim podrozdziale wskazano na specyfikę usług, w tym usług publicznych. Przedstawiono różnice pomiędzy jakością produktu materialnego a jakością usługi. Wskazano na metody służące badaniu jakości, w tym jedną z najczęściej stosowanych – Servqual. Omówiono związek pomiędzy jakością a satysfakcją klienta. Treść rozdziału potwierdza dobrą znajomość przez Autora literatury przedmiotu, bezproblemowe poruszanie się w niej. Wyjaśnienia i porównania dowodzą, że Autor zna i rozumie nawet bardzo szczegółowe różnice pomiędzy różnymi podejściami do zarządzania jakością.

Przeprowadzona analiza publikacji z zakresu jakości służy uzyskaniu odpowiedzi na pierwsze i czwarte pytanie badawcze. Dostarcza bowiem informacji o specyfice systemów zarządzania jakością oraz zasadach kompleksowego zarządzania jakością. Ponadto przyczynia się do weryfikacji hipotez pomocniczych: pierwszej i czwartej.

Rozdział drugi, *Projakościowe systemy zarządzania w organizacjach publicznych*, wprowadza kontekst zmian i rozwoju w administracji publicznej w ostatnich dekadach.

Wskazuje na przeprowadzone reformy i podkreśla ich znaczenie dla podnoszenia jakości usług świadczonych przez administrację publiczną. Autor szczegółowo przedstawił przesłanki powstania, rozwoju i wdrażania koncepcji New Public Management. Podkreślił, że jednym z wyróżników tego podejścia do zarządzania w administracji publicznej jest silna orientacja na jakość, patrzenie oczami klienta i traktowanie go podobnie jak w przypadku relacji biznesowych. Równocześnie Autor pokazał ograniczenia, które wynikały m.in. ze zbyt dużego nacisku na efektywność jako podstawowe kryterium oceny funkcjonowania organizacji. Następnie scharakteryzowane zostały nowsze podejścia, w tym Public Governance i Good Governance. W odniesieniu do koncepcji projakościowych w administracji publicznej, Autor przedstawił bardzo szeroką paletę rozwiązań stosowanych na świecie. Podkreślił podobieństwa i różnice. Szczególną uwagę poświęcił specyfice funkcjonowania administracji w krajach europejskich. Wymienione, krótko omówione i sklasyfikowane zostały współczesne metody służące podnoszeniu jakości pracy administracji. Szeroko omówiono zastosowania systemu zarządzania jakością opartego na wymaganiach normy ISO 9001. W ostatnim podrozdziale Autor przedstawił zmiany jakie zaszły w polskiej administracji publicznej od początku lat 90.

Omawiany rozdział jest bardzo rozbudowany. Z punktu widzenia rozprawy mógłby być krótszy; możliwa była bardziej syntetyczna prezentacja. Jednak z drugiej strony rozdział ten stanowi bardzo solidny przegląd osiągnięć w zakresie podnoszenia jakości w administracji publicznej na świecie ze szczególnym uwzględnieniem Europy, w tym Polski. Ze względów praktycznych korzystne byłoby wydzielenie w jego ramach większej liczby podrozdziałów.

Autor bardzo dobrze orientuje się w funkcjonowaniu administracji publicznej, zna dostępne koncepcje i metody, potrafi wskazać ich mocne i słabe strony. Koncepcje te Autor traktuje jako tło dla omówienia w dalszej części pracy modelu CAF. Przyczynia się to do osiągnięcia głównego celu rozprawy, a także przybliża, podobnie jak rozdział pierwszy, do odpowiedzi na pytania badawcze 1 i 4 oraz weryfikacji powiązanych hipotez pomocniczych 1 i 4.

Rozdział trzeci, *Samoocena jako droga do doskonałości organizacji*, wprowadza kolejny niezbędny element tła analizowanego problemu – przegląd funkcjonujących modeli samooceny. Autor prowadzi rozbudowane rozważania na temat pojęć doskonałości, samooceny oraz dojrzałości organizacji. Na tej podstawie wskazuje kierunki rozwoju organizacji ze szczególnym uwzględnieniem kwestii jakości. Wśród modeli oceny omówione zostały m.in. modele nagród im. W. Edwardsa Deminga, M. Baldrige'a, model EFQM i oparta na nim Polska Nagroda Jakości, propozycja zawarta w normach ISO 9004 oraz ISO 14014, a także

program rozwoju instytucjonalnego. Wskazane zostały z nazwy także inne, mniej rozpoznane modele samooceny. Ze względu na związki z modelem CAF, najszerszej omówione zostały model EFQM i ISO 9004. Podobnie jak w poprzednich rozdziałach, uwagę zwraca szeroka wiedza Autora w zakresie obszaru badań. Rozdział kończy omówienie roli samooceny jako narzędzia kontroli zarządczej. Autor trafnie zauważa, że samoocena może w dużym stopniu dostarczyć bardzo dobrych informacji na temat funkcjonowania wielu obszarów organizacji. Dzięki temu, regularnie stosowana, może być skutecznym narzędziem dostarczającym niezbędnej wiedzy do podejmowania decyzji. W podsumowaniu Autor zauważa, że żaden z prezentowanych modeli nie odpowiada w pełni potrzebom samooceny urzędów administracji publicznej. W rozdziale brakuje porównania modeli oraz wskazania podobieństw i różnic. Zatem stwierdzenie Autora, choć w mojej opinii poprawne, nie zostało w pełni uzasadnione.

Rozdział czwarty, *Wspólna metoda oceny (The Common Assessment Framework – CAF)*, jest rozbudowaną prezentacją i przewodnikiem po modelu CAF. W rozdziale zaprezentowano genezę oraz rozwój modelu CAF, a także statystyki jego stosowania w Polsce. Następnie szczegółowo omówiono strukturę modelu, kryteria oceny w obszarach Potencjał oraz Wyniki, a także zasady punktacji. Druga część rozdziału prezentuje proces stosowania modelu CAF w urzędach jednostek samorządowych, w tym szczegółowo omawia proces samooceny oraz planowanie działań doskonalących. Autor dzieli się także swoimi obserwacjami i doświadczeniami związanymi ze stosowaniem modelu CAF. Wskazuje na występujące patologie, a także najlepsze praktyki. Ta część rozdziału jest w istocie prezentacją wyników badań empirycznych prowadzonych metodą obserwacji uczestniczącej. Rozdział kończy ocena modelu i wskazanie jego wad, ograniczeń, a także sposobów ich ominięcia.

Rozdział piąty, *Założenia i metodologia badań empirycznych pracy*, prezentuje dalszy planowany ciąg badań empirycznych. W rozdziale zamieszczono cele i założenia badawcze, a także opis metodyki badań. Autor prezentuje tu ponownie cele, pytania i założenia badawcze całej pracy. Nie formułuje dodatkowych celów związanych z samymi badaniami empirycznymi. W badaniach Autor zastosował triangulację metod. Wykorzystano: obserwację, obserwację uczestniczącą, badania ankietowe, wywiady bezpośrednie, wywiady eksperckie, analizę treści dokumentów. Wieloletnie doświadczenie praktyczne Autora sprawiło, że możliwe było uzyskanie dostępu do bardzo szerokiego zakresu dokumentacji, a także zgromadzenie opinii wielu ankietowanych. Część dokumentacji została załączona na płycie CD. W badaniach uwzględniono 71 przesłanych ankiet oraz 95 kompletów dokumentów opisujących samooc-

nę. Przeprowadzono korespondencyjne badanie z udziałem 12 ekspertów. W rozdziale szczegółowo scharakteryzowano próbę badawczą urzędów. Opis zastosowanych metod, ich konfiguracja, a także załączone formularze i dokumenty nie budzą zastrzeżeń. Oceniam, że metodyka badań została opracowana prawidłowo i pozwala na realizację celów rozprawy.

Rozdział szósty, *Badanie empiryczne w urzędach jednostek samorządu terytorialnego Małopolski*, prezentuje wyniki badań przeprowadzonych zgodnie z metodyką opisaną we wcześniejszym rozdziale. Autor omawia wyniki badań ankietowych i uzupełnia je komentarzem wynikającym z obserwacji uczestniczącej oraz analizy dokumentacji. W ten sposób uzyskano wielowymiarową i bardzo interesującą prezentację wyników badań. Umożliwiło to także sformułowanie wniosków dotyczących słabych i mocnych stron stosowania modelu CAF. Przykładowo, Autor zaprezentował ważną krytykę systemu punktowego stosowanego w modelu. Rozdział kończy szeroka prezentacja wyników dotyczących wdrażania projektów związanych z doskonaleniem funkcjonowania urzędów. Wyniki badań ankietowych zostały tu uzupełnione prezentacją doświadczeń wybranych urzędów i projektów. W podsumowaniu Autor wskazuje, że „badania ankietowe potwierdziły skuteczność stosowania modelu w części, która dotyczy samooceny wg CAF jako narzędzia do identyfikacji zjawisk i problemów w JST”. Zdaniem Autora na podstawie wyników badań nie można stwierdzić, że „model CAF jest narzędziem służącym do doskonalenia funkcjonowania jednostek administracji publicznych”. Zatem związana z tym hipoteza została odrzucona.

Rozdział siódmy, *Model wspólnej oceny (CAF) w polskiej administracji publicznej*, prezentuje ocenę stosowania modelu w polskich urzędach oraz zawiera podsumowanie badań. Dużo miejsca poświęcono specyfice zastosowania CAF w urzędach, w tym nieprawidłowościom i uproszczeniom, które wynikają ze sposobu wdrażania, braku kompetencji oraz braku nadzoru. Autor zebrał i przeanalizował opinie ekspertów dotyczące stosowania modelu CAF. Wyniki analizy wskazują na możliwe kierunki rozwoju i doskonalenia podejścia. W opinii Autora, cel główny rozprawy został osiągnięty. Jednocześnie nie w pełni została zweryfikowana hipoteza główna. Badania wykazały, że złożoność modelu znacząco ogranicza zakres jego stosowania, a przez to nie pozwala na uzyskanie pełnych korzyści. Słabe jest także przełożenie stosowania modelu na faktyczne doskonalenie. Autor na podstawie analizy literatury oraz wyników badań empirycznych potwierdził hipotezy pomocnicze 2, 3 i 4. Natomiast hipoteza pierwsza została potwierdzona tylko częściowo.

Cel główny w formie w jakiej został zapisany – udowodnienie, że CAF jest skutecznym narzędziem – w istocie nie został zrealizowany, bo Autor sam odrzucił częściowo zwią-

zań z tym hipotezę. Zgodnie z wcześniej przyjętą interpretacją uznaję jednak, że chodzi tu raczej o nieprecyzyjny dobór słów w celu głównym.

#### **4. Ocena ogólna rozprawy**

Recenzowana rozprawa stanowi niewątpliwie istotny wkład w rozwój wiedzy o wykorzystaniu modelu CAF i jako taka uzupełnia luki badawcze zidentyfikowane w dyscyplinie nauk o zarządzaniu i jakości. Autor zrealizował sformułowany we wstępie cel rozprawy i w ten sposób przyczynił się do rozwiązania postawionego problemu badawczego. Do mocnych stron pracy zaliczyć należy przede wszystkim:

- bardzo dobre rozeznanie Autora w odniesieniu do obszaru zarządzania jakością w administracji publicznej,
- bardzo wysokie kompetencje Autora w zakresie modelu CAF, w tym jego praktycznego stosowania,
- głęboką analizę pojęć i modeli wykorzystywanych w rozprawie,
- bardzo szeroki i zróżnicowany zakres badań,
- ciekawe wyniki oraz wnioski mające przełożenie na praktykę zarządzania urzędami administracji publicznej.

Można wskazać także potencjalne kierunki doskonalenia pracy:

- w rozdziałach 1-4 informacje mogły zostać przekazane w sposób bardziej syntetyczny,
- Autor utożsamia cele rozprawy z celami badań,
- cele i hipotezy mogłyby zostać sformułowane bardziej precyzyjnie.

Należy jednak podkreślić, że uwagi te nie mają istotnego wpływu na ocenę kompletności pracy, jak i poziom merytoryczny rozwiązania problemu sformułowanego we wprowadzeniu. Po lekturze rozprawy nasuwają się następujące pytania, które mogą być przedmiotem dyskusji w trakcie publicznej obrony:

- Jedną z barier stosowania CAF jest jego złożoność. Jak powinien wyglądać uproszczony model, który z jednej strony zachowałby większość ważnych funkcji, a z drugiej był znacząco mniej złożony i pracochłonny?
- Jakie warunki (niezwiązane z samym modelem) muszą zostać spełnione, aby urzędy same chciały stosować model CAF?
- Jak zmieniło się podejście do jakości w urzędach w czasie od zakończenia badań?
- Jak pandemia wpłynęła i wpłynie w przyszłości na stosowanie projakościowych metod i podejść w urzędach administracji publicznej?



## 5. Konkluzja

Biorąc pod uwagę wszystkie powyższe stwierdzenia uważam, że praca doktorska mgr. Jacka Radwana zatytułowana *Stosowanie modelu wspólnej oceny (CAF) w urzędach jednostek samorządu terytorialnego Województwa Małopolskiego* spełnia wymagania stawiane rozprawom doktorskim w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauk o zarządzaniu i jakości. Na tej podstawie wnoszę o dopuszczenie Autora do publicznej obrony pracy doktorskiej.

Kraków, dn. 4 stycznia 2021 r.

Sławomir Wawak  
